


市民活動の促進に向けて
平成21年2月

生活文化局市民生活部市民生活課

0 本研修について

静岡市市民活動の促進に関する条例では、市民活動促進の基本原則を「市民相互及び市民と市の対等な関係を尊重するものであること（第4条第2号）」、「市民相互及び市民と市の間の理解を深めるものであること（同条第3号）」と規定しています。

「対等な関係」と「相互の理解」を実現するためには、すべての職員が市民活動や協働について十分に理解する必要があります。そのため、静岡市e-ラーニングシステム「S-navi（エスナビ）」を利用し、全職員を対象とした研修を行うこととしました。



はじめに

1 市民活動とは？

市民活動は、私たち市民が、福祉や環境、子育て、文化、まちづくり、国際交流などさまざまな地域の問題の解決に、**営利を目的としないで自分の意思で取り組む活動**のことをいいます。

その参加のかたちには**ボランティア**や**NPO**などがあります。



第一章 市民活動とは？

2 市民活動が注目されるようになったきっかけ

自治会・町内会などの地域活動や福祉分野でのボランティア活動など市民活動には長い歴史がありますが、**阪神・淡路大震災（平成7年）**を境に特に注目度が高まっています。

このときには、発災後3ヶ月で**延べ117万人のボランティア**が参加し（兵庫県推計）、復興に大きな役割を果たしました。

その後、ナホトカ号重油流出事故（平成9年）や新潟県中越地震（平成16年）、能登半島地震（平成19年）などの大規模災害で、大勢のボランティアが活躍しています。



第一章 市民活動とは？

3 市民活動が担う社会領域の拡大

その後、災害時におけるボランティア活動だけでなく、介護保険法や障害者自立支援法の施行などに伴う市民団体が担う事業の拡大や、海外の紛争地における非政府活動（NGO）の増加など、**非営利・非政府の様々な活動が盛んになりました。**

そして、平成10年には、これらの活動を担う市民団体が継続的・組織的に活動を行うことができる法人制度を整備するため、**特定非営利活動促進法（NPO法）**が議員立法で施行されました。



第一章 市民活動とは？

4 静岡市の方針

静岡市においては、「**活発に交流し価値を創り合う自立都市**」（第1次静岡市総合計画）、「**市民自治のまちづくり**」（静岡市自治基本条例）など、市民が自ら考え、自らの責任の下に自ら行動し、行政などと協働して行うまちづくりを市の方針として位置づけています。

このような方針の下、**静岡市市民活動の促進に関する条例（平成19年）**、**静岡市市民活動促進基本計画（平成20年）**を策定し、市民活動の促進に取り組んでいます。



第二章 静岡市の方針

5 市民が主役のまちづくりを推進する3条例

本市では、まちづくりの最高規範として制定された**静岡市自治基本条例**、市民参画のルールや推進の方向性を定めた**静岡市市民参画の推進に関する条例**、市民活動の理念や促進の方向性を定めた**静岡市市民活動の促進に関する条例**を**市民が主役のまちづくりを推進する3条例**として位置づけ、市民自治のまちづくりを進めています。

```

            graph TD
            A[自治基本条例] --> B[市民参画の推進に関する条例]
            A --> C[市民活動の促進に関する条例]
            B --- B1[市民参画のルールづくり、市民参画の推進]
            C --- C1[市民活動の基本的考え方、促進の方向性]
            
```

第二章 静岡市の方針

6 市民活動と市民参画の違い

■「市民活動」は、市民が営利を目的とせず、社会的課題の解決に取り組む公益のための活動のことをいいます。

- NPO活動
- ボランティア活動
- 企業の社会員献活動

■「市民参画」は、市政に関する施策に市民の意見等を反映するため、施策の立案、実施及び評価の一連の過程で、市民が主体的に様々な形でかかわることをいいます。

- パブリックコメント
- 意見交換会
- 審議会
- 市民ワークショップ
- 住民投票

第二章 静岡市の方針

7 市民活動促進条例の対象範囲

■「市民参画推進条例」は、市政に関する施策に市民の意見等を反映するための市民参画の権利をすべての市民に保障し、推進します。

■「市民活動促進条例」は、次の3つの施策によって、市民活動を促進します。

すべての市民が市民活動を行うわけではありませんので、できる限り多くの市民の市民活動への参加を促進します。

より質の高い市民活動が増えるよう支援し、促進します。

市民活動と市の協働事業を促進します。

```

            graph TD
            M[市民] -- 参加促進 --> MA[市民活動を行う市民 NPO、ボランティア等]
            M -- 意見反映 --> A[行政]
            A -- 促進 --> MA
            MA -- 解決 --> SC[社会的課題]
            SC -- 解決 --> MA
            MA --- CS[協働事業]
            
```

第二章 静岡市の方針

8 市民活動の理念（その1）

市民活動促進条例では、市民活動のあるべき姿を表す「基本理念」として、次の4つを掲げています（第3条）。

- (1) 行政と営利目的の活動では解決できない社会的課題に取り組む

市民活動は、「公平性・一貫性などを原則とする行政」と、「市場原理を原則とする営利目的の活動」では解決できない社会的な課題の解決に取り組むものとしします。
- (2) 市民が対話を通じて、相互に価値観を尊重し行う

市民活動は、対話を通じて相手を理解し、価値観を尊重し合い、社会全体として市民の間に何らかの好ましい関わりをつくることを目指すものとしします。

第二章 静岡市の方針

9 市民活動の理念（その2）

- (3) 見過ごされやすい社会的課題の解決に貢献する

市民活動は、人種、信条、性別、年齢、社会的・身体的状況などが多様な市民が参画することによって、見過ごされやすい人々の「声なき声」を社会が抱える課題として取り上げる役割を果たすものとしします。
- (4) 参画した個人自身に精神的充実及び人間的成長をもたらす

市民活動は、市民が受身にならずに主体的に担うことを通して、精神的充実や人間的成長をもたらすところにも意義を認めるものとしします。

第二章 静岡市の方針

10 市民活動団体とは？

本市では、市民活動を主たる目的として継続的に行う団体を市民活動団体といますが、このテキストでは、省略してNPOとします。

NPOの内、特定非営利活動促進法により認証を受け、登記した団体をNPO法人といい、広義のNPOと使っています。

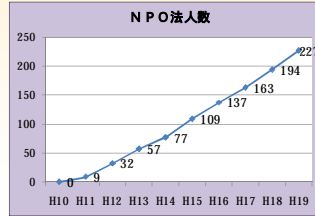
【注意】
NPO法人ではない団体が、NPO××と名乗ることがありますが、「法人」を名乗らなければ違法ではありません。新聞などの報道や書籍では厳密に使い分けられていないことがあります。

第三章 市民活動団体とは何か

11 静岡市内の市民活動団体

市民生活課で作成している市民活動団体名簿には、NPO法人と掲載を希望する任意団体を含わせて約400団体が掲載されています。この名簿は、公開を前提として、毎年、各団体に内容を確認しており、市民生活課や生涯学習施設などで閲覧することができます。

また、本市は、静岡県からNPO法人の認証事務の権限移譲を受けているため、定款や事業報告書などの公開資料を市民生活課の閲覧コーナーで閲覧することができます。

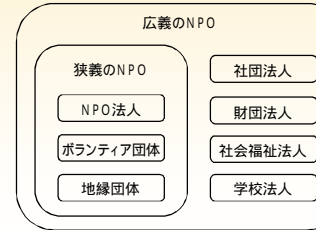


第三章 市民活動団体とは何か

12 各種団体とNPO

■ 本市では、NPO法人、ボランティア団体と地縁団体（自治会・町内会）をNPOとして想定していますが、民法法人（財団法人・社団法人）や社会福祉法人、学校法人なども広義のNPOに含まれます。

■ 現在、国が公益法人制度改革を進めており、今後、その進展によっては、本市におけるNPOのあり方についても見直しが必要になる可能性があります。



第三章 市民活動団体とは何か

13 地縁団体（自治会・町内会）と志縁団体

- 地縁団体とは、一定の区域に住んでいる人が地縁に基づいて形成する団体のことをいいます。一方、志（使命や目的）を共有する人の集まりであるNPOを志縁団体ということがあります。NPO法人やボランティア団体の多くは、志縁団体です。
- 地縁団体は、特定のテーマだけでなく地域での生活全般を対象とするところや、広く社会に貢献する活動だけでなく、構成員の互助や親睦の活動の比重が高いところがNPOと異なっています。

項目	地縁団体	NPO
目的	社会的課題の解決を非営利で行う	
テーマ	生活全般	特定のテーマ
関わり方	互助的義務性がある	自発性が強い

第三章 市民活動団体とは何か

14 NPOとボランティアの違い

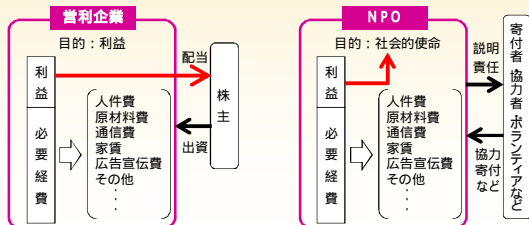
- ボランティアとは、自発的に自由な意思で、さまざまな人や団体と関わりあいがら、地域や社会のために無報酬（金銭的な見返りを求めない）で活動を行う個人のことをいいます。
- NPOとは、Non-Profit Organization（民間非営利組織）の略で、営利を目的とせず、社会的課題の解決に取り組み、行政や企業とは異なった立場から公益のための活動を行う団体のことをいいます。

項目	ボランティア	NPO
目的	社会や他人のための活動。社会的課題の解決。	
対価	無報酬（対価を受けない）	非営利（対価を受けるのは構わない）
主体	個人	組織

第四章 非営利とは何か

15 非営利と営利の違い（しくみ）

- 営利企業は、利益を株主に分配します。
- NPOは、活動で生じた利益を役員や協力者などに分配せず、NPOが目的とする活動のために充てます。



第四章 非営利とは何か

16 非営利と営利の違い（支出）

- NPOの事業は、ボランティアのスタッフだけでできる事業ばかりではありません。ボランティアでは確保しづらい労働力を購入する、つまり、有給スタッフを雇用する場合もあります。（例えば、有給常勤の公務員を雇っている市役所が、営利団体ではないと同じです。）
- 人件費、原材料費、通信費、家賃、広告宣伝費、その他・・・、NPOと営利企業の必要経費の項目は、ほぼ同じだと考えてください。

ボランティアでは確保しづらいスタッフの事例

- ボランティアが活動できない平日の昼間などに、企業、行政との交渉や市民からの申込受付などを担うスタッフ
- 有資格者など専門性の高いスタッフ
- 組織のマネージャーや業務責任者など、ボランティアでは対応しきれない大きな責任を負うスタッフ

第四章 非営利とは何か

17 非営利と営利の違い（収入）


- 主な収入は、「会費」「寄付金」「助成金」「事業収入」の4種類です。
- 商品やサービスを提供・販売して得た対価を主とする事業収入が、NPOの収入の柱の一つになっています。静岡市内の財政規模の大きいNPO法人の多くは、公共施設管理等の行政からの委託事業や介護保険法・障害者自立支援法による事業などが収入のかなりの部分を占めています。



第四章 非営利とは何か

18 NPOの主な収入

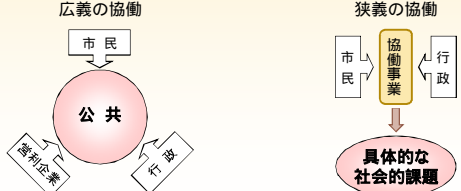
- 会費：会員が、会の運営のために対価を求めずに負担するもの。
- 寄付金：賛同者が、目的達成のために対価を求めずに支援するもの。
- 助成金：助成財団や行政などが、団体の特定の事業を奨励するために支援するもの。
- 事業収入：物品やサービスを提供・販売し、その対価として得た収入。行政からの委託料も含まれる。会費という名称であっても、特典（グッズやチケットがもらえるなど）やサービスなど対価性が高い場合は、事業収入に含まれることがある。



第四章 非営利とは何か

19 協働と協働事業


- 広義の協働とは、市民や企業、行政が、それぞれの役割を果たして、公共を支えることをいいます。
- 狭義の協働（本市では「協働事業」といいます）とは、具体的な社会的課題を協働して解決することをいいます。



第五章 協働事業とは何か

20 支援と協働事業の違い

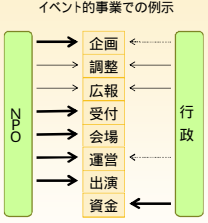
- 特定のテーマや分野における市民の活動を奨励するため、市が、補助金等により支援することがあります。この場合、活動の主体である市民が自立的に活動できるようになることが目標になります。
- 市民と市の協働事業は、社会的な課題を解決するために、それぞれ自ら果たすべき役割と責務を自覚して、自主性を尊重しながら、協力し合い、補完し合って行う事業をいいます。社会的な課題の最も効果的な解決手法として協働事業を選択することが重要であり、必ずしも市民だけで自立して事業を行うようになることが目標ではありません。
- 協働事業では、「行政直営 協働事業 市民単独」ということもありますし、「NPOが課題を掘り起こし 協働事業 行政直営」ということもあります。



第五章 協働事業とは何か

21 協働事業における役割分担

- どんな事業であっても、事業は様々な要素で構成されています。NPO又は市が、単独では実施できないとき、あるいは、協働して行う方が効果的・効率的であるときは協働事業としての実施を検討することになります。
- 対等な関係で協働事業を行うために、協定書や契約書を取り交わし、役割や責任の分担について、事前に相互の合意を図っておくことが大事です。



第五章 協働事業とは何か

22 NPOの優位性

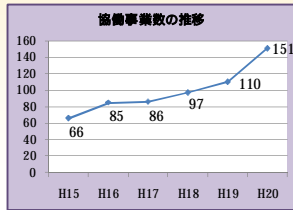
- 今まで公共の主たる担い手だった行政が苦手とするところを補完するようなNPOの特長が生かせるとき、協働事業として行うメリットがあります。
- 公平性（平等、公平）や継続性・一貫性（計画の変更が困難）、公正性（慎重な意思決定、予算単年度主義）、一般性（職員はゼネラリスト）等を原則とする行政は、変化が速く、多様化・複雑化する社会ニーズへの対応が苦手です。
- 一方でNPOは、きめ細かで、専門性、柔軟性に富んだ対応を得意としています。加えて、多くの市民が参加することによって、自治意識の高揚や満足度の向上を図ることができます。

項目	行政	NPO
原則	公平性・継続性・一貫性・公正性・一般性	きめ細かさ・専門性・柔軟性・市民参加性・先駆性

第五章 協働事業とは何か

23 静岡市の協働事業の現状

- 本市では、平成19年度に策定した「市民活動促進基本計画」に基づき、1課1協働事業を目標に協働事業を促進しています。平成15年度に統計を取り始めてから、毎年、着実に増加し、平成20年度には151事業が実施予定となっています。



第五章 協働事業とは何か

24 協働事業の種類

- **施設等の運営・管理** 指定管理や業務委託等の形態で、NPOに公共的施設の運営・管理を任せること。（例：清水市民活動センター管理運営業務など）
- **アドプト制度** アドプト(adopt)は英語で「養子にする」という意味で、道路や河川敷などの公共的な場所を「子」と見立て、市民のみなさんが「親」として定期的な清掃活動や環境整備を担う制度。（例：河川環境アドプトプログラム事業など）
- **イベント、講座等の企画運営** イベント、講座・講演会・教室、展示会等の企画運営を委託・補助・実行委員会等の方法により、NPOに任せたり、共催して行う等の方法。（例：生涯学習施設での共催事業など）
- **公共的サービスの提供業務・事業** その他、様々な公共的サービスの提供業務・事業をNPOに任せる等の方法。
- このほか、事業内容に合った適切な方法を探ること。

第五章 協働事業とは何か

25 協働事業提案制度について

市民活動促進条例では、協働事業の創出のため、NPOと市が協働事業について相互に提案し合う仕組みの整備を市に義務付けています（第7条第1項）。その仕組みが、「市民活動協働市場（いちば）」です。

本市では、市民活動協働市場に加えて、協働事業に係るノウハウの習得と事例づくりを目的として「協働パイロット事業」という提案制度を実施しています。



第六章 協働事業提案制度について

26 協働市場と協働パイロット事業（共通点）

- 「協働市場」と「協働パイロット事業」は、共にテーマや分野を問わず、社会的な課題の解決のための協働事業をNPOが提案することができる制度です。市のすべての部局が、協働事業の所管課となる可能性があります。
- 応募要件も、NPO法人とNPO法人に準じた団体として共通しています。
- 「NPO法人に準じた団体」とは、10名以上で構成し、団体規約等を備え、事業や経理を適正に行なうことができる等の条件を満たす団体のことをいいます。
- 両制度ともに、提案内容のほか、審査結果や採否の理由などの情報が原則としてすべて公開されます。

第六章 協働事業提案制度について

27 協働市場と協働パイロット事業（相違点）

- 「協働パイロット事業」は、市民生活課の予算の範囲内で上限額を決めて募集します。平成20年度は、25万円の事業を4事業募集しました。委託事業なので、募集開始から選定、実施、完了までを半年以内で行う必要があります。
- 「協働市場」は、提案があってから、予算の確保を含めて審査、検討します。既定の予算にとらわれないので、協働事業の形式や事業額などを自由に企画、提案することができます。
- 「協働パイロット事業」は、年度当初に募集し、外部委員を含む審査委員会が審査します。予算枠が決まっているので、提案団体同士で優劣を競う形になります。
- 「協働市場」は、募集期間は設けてありませんのでいつでも応募することができます。競争ではなく、一件ごとに所管課を中心に審査、検討し、既定予算の範囲内で可能なものを除き、通常の予算査定や議会を経て事業化します。

第六章 協働事業提案制度について

28 終わりに～これからの協働

公共的サービスは行政が提供すべきである

誰がやればうまくいくか

社会が激しく変化し、多様化・複雑化したニーズや環境問題など次々と新たに生じる課題が生じる中で、私たち職員には、公共に関する既存概念を捨て、多元的なニーズに対して市民と営利企業、行政が協働し、すべての主体がその特性と役割に応じて社会への貢献を果たす「新しい公共」という概念を共有することが求められています。

このような意識を常に持ち、地域課題の解決やまちづくりに取り組むようにしましょう。

おわりに